



TITLE:

ローカル・ミニマム論の検討
(1)一地方分権的行財政制度と内発
的発展及び人間発達のシステムー

AUTHOR(S):

李, 昌均

CITATION:

李, 昌均. ローカル・ミニマム論の検討(1)一地方分権的行財政制度と内
発的発展及び人間発達のシステムー. 経済論叢 1992, 150(2-3): 58-81

ISSUE DATE:

1992-08

URL:

<https://doi.org/10.14989/44849>

RIGHT:

經濟論叢

第150卷 第2・3号

哀 辞

故岡部利良名誉教授遺影および略歴

フランス18世紀のプロテスタント……………	木 崎 喜代治	1
1950年代住友金属工業の銑鋼一貫企業化過程…	張 紹 喆	25
フォードにおける経営再建の過程と合理化……	平 野 健	39
ローカル・ミニマム論の検討（1）……………	李 昌 均	58
アメリカにおけるマーケティングの生成（1）…	栗 村 俊 夫	82

研究ノート

社会主義と商品経済……………	八 木 紀一郎	101
----------------	---------	-----

追 憶 文

人情の人岡部利良先生……………	河 合 信 雄	109
岡部先生を偲びて……………	中 居 文 治	111

学 会 記 事

平成4年8・9月

京都大學經濟學會

ローカル・ミニマム論の検討（1）

——地方分権的行財政制度と内発的發展及び人間発達システム——

李 昌 均

I は じ め に

現代における地方分権を妨げ中央集権を導いている最も重要な要因は、地域不均等發展の問題とナショナル・ミニマムの思想であって、この両者は中央集権を必然的に導く属性を持っている。しかし、この両者は地方財政統制の背景であって直接的な統制の手段ではない。この両者を背景にして実際に地方財政を統制する手段として存在しているのは、中央集権的な地方財政調整制度と補助金制度なのである。

したがって、地方分権を妨げているのは、地域不均等發展の問題、ナショナル・ミニマムの思想、そして中央集権的な地方財政調整制度および補助金制度であると言えよう。まさに地方分権を望むなら、この 4 点を是正あるいは排除しなければならない。

こうした観点下に、次の順にしたがって本稿を展開する。第 1 に、現行の地方財政調整制度を批判し、さらにその地方財政調整制度の存立の背景となっている地域不均等發展の問題やナショナル・ミニマムの思想を批判する。つまり、これらによって、住民生活における画一的な「低水準・高統制」のシステムをもたらしているということを明らかにする。

第 2 に、このナショナル・ミニマム論の反発として登場したのがシビル・ミニマム論であったが、このシビル・ミニマム論は決定的な欠点あるいは限界があったため、むしろ中央集権のナショナル・ミニマム論に打破されてしまったということを明らかにする。

第3に、したがって、ナショナル・ミニマム論もシビル・ミニマム論も排除し、地方分権的な行財政制度を確立するための新しい思想としてローカル・ミニマム論を主張する。そして、このローカル・ミニマム論は、地方分権および水平的財政調整制度を必然化させるとともに、委任事務および補助金を自動的に整理させる。さらに、内発的發展を通じて地域不均等發展を各地方自治体自ら是正させるとともに人間發達を可能にさせ、各地域住民の生活における個性的な「高水準・低統制」の社会システムを結果させるということを明らかにする。

要するに、本稿は、ローカル・ミニマム論を提唱し、このローカル・ミニマム論に立脚して、新しい地方分権的な行財政制度の確立と内発的發展および人間發達を可能にさせるシステムへの方向を提示することを目的とする。

II ナショナル・ミニマム論と地方財政調整制度の批判

——住民生活における画一的な「低水準・高統制」のシステム——

1. 地域不均等發展と地方財政調整制度——その中央集権的な属性——

(1) 地域不均等發展と地方財政調整制度

日本における地方財政調整制度の根拠として、地域不均等發展による地方財政の不均等を是正し、すべての地域にナショナル・ミニマムを実現するという側面を強調する岩元和秋教授の見解と、租税の中央集権化と経費の地方分散化を通ずる地方財政統制の備面を強調する池上惇教授の見解とが対立している¹⁾。

この両見解は、前者は地域不均等發展およびナショナル・ミニマムの保障という地方財政調整制度が掲げている名目的な面を強調する見解であるといえ、後者はこれらが地方財政において実質的に機能している実際的な面を強調する見解であって、その内容は全く異にしていると言えよう。しかも、このナショ

1) 池上惇「地方財政論」同文館、1979年、81ページ。岩元和秋「現代地方財政論」時潮社、1971年、27ページ。

ナル・ミニマムは地方財政調整制度の成立根拠ではなく、後で位置づけられた現代におけるこの制度の存立の一つの背景なのである。以下、これを明確にしながら、ナショナル・ミニマム論と地方財政調整制度を批判する。

ここでは、地方財政調整制度の成立根拠となっている地域不均等発展の問題について考察する。

地域不均等発展は、資本主義経済の必然的産物であり、さらに官僚的中央集権によっても助長・拡大されてきたと言えよう²⁾。

まず、資本主義経済法則による地域不均等発展の必然性とは、これは利潤最大化をその基本法則とする資本主義の発展は、集積の利益を求めるために必ず地域的に諸力を集中させるということである。つまり、資本主義下では、もともと農業の発展や生産性と工業の発展や生産性との格差が生じて、農村から都市への資本や労働力の集中・集積が誘導されて、まず都市と農村との間に経済力や財政力の不均等が進む。さらに、このようにして諸力の集積した都市による農村への浸透と支配によって、地域不均等発展は一層拡大されてきた。

加えて、官僚的中央集権によっても地域不均等発展は助長され、その不均等は一層拡大された。池上惇教授が「管財癒着の構造は官僚的中央集権を生みだし、地域経済相互間の格差を拡大し、地方財政力の格差を拡大しながら進行する。」³⁾と指摘したように、官僚的中央集権によって地域不均等発展は拡大されるとともに、この両者は一方向に働くのである。これは地域が不均等になればなるほど国家の地方財政への介入の根拠を拡大し、その過程で国家権力の浸透は容易になって、中央集権を強化することができるからである。

要するに、地域不均等が進むと国家権力が強化されるのに対して地方自治体はますます弱化し、行政や財政上の権力をもつ国家の介入や支配を地方自治体がやむを得ず受けなければならないということになる。この官僚的中央集権による地域不均等発展の助長および拡大の傾向は、今日までの国家による地域開

2) 拙稿「地方財政危機の原因としての地域不均等発展(1)」経済論叢146巻2号、1990年、50-56ページ参照されたい。

3) 池上惇、前掲書、36-35ページ。

発政策の実態によく示されているのである⁴⁾。

以上のように、地域不均等発展の問題は、ただその経済力の格差の問題にとどまらない。そのきわめて重要な側面は地域不均等発展が進むとそれによって官僚的中央集権が強化されるということにある。つまり、島恭彦教授が「地方財政論における中央集権の問題は、これをうらがえせば、地域的不均等発展の問題となる。」⁵⁾と優れて指摘したように、これをさらにうらがえせば、地方財政論における地域不均等発展の問題は中央集権の問題となる。これが地域不均等発展と地方財政における中央集権との関係であり、地域不均等発展の問題の中央集権的な属性なのである。

ところで、地域不均等が拡大するにつれて地域間財政力の格差が生じ、地方自治体が国家からの資金の再配分を受けなければならないという状況になって国家の地方に対する権力が浸透する。したがって、地域不均等発展の問題は、これに伴って中央集権が強化されてゆくということにある。この中央集権の強化の一つの形態として税源の中央集権があらわれ、それを地方に分散するところから地域不均等発展を背景とする地方財政調整制度の成立根拠がある。地方財政調整制度の成立根拠を解明するにあたっては、名目的に掲げられている地域不均等発展による地方財政力の格差の是正というそれ意味よりも、地域不均等発展の問題が実際に地方財政において機能している中央集権化という過程の中で把握しなければならないのである。

したがって、池上惇教授の見解を踏まえて言えば、地方財政調整制度の成立根拠は、資本主義の利潤最大化の経済法則による地域経済の不均等発展と官僚的中央集権による地域不均等発展の拡大を背景にして、中央に集中した諸権限の一つである歳入（税源）の中央集権を、国が歳出を地方に分散するにあたって、地方財政を統制・管理するための手段として成立したと言えよう。

このような地域不均等発展を背景として中央集権による地方財政統制の手段

4) 拙稿、前掲稿、56-61ページ参照されたい。

5) 島恭彦「財政学概論」岩波書店、1981年、261ページ。

として成立した中央集権的な地方財政調整制度は、今日においては公共投資や地域開発の手段としても利用されることによって、一層地域不均等発展の拡大と中央集権を強めながら、地方行政水準の画一化を通じて自主的・創造的な地方自治体の行政を抑制する機能をはたしているのである。要するに、中央集権的な行財政構造下では中央集権的な地方財政調整制度が必然的なのである。

以上のように、地域不均等発展の問題は結局中央集権の問題であるから、地域不均等発展を徹底的に是正するためには中央集権を打破するしかないのである。そのためには、いうまでもなく、地方自治体に事務および税源を委譲することが必要である。資本主義経済の必然性による地域不均等発展の問題は残されるが、この是正は地方分権的な行財政制度下の民主主義的な地方財政調整制度を併用することによらなければならない。

このようなシステムの下では、各地方自治体が豊富な行財政の権限を持って、住民のニーズと創意に基づいて各地域の固有価値を見出し、それを活かすような地域開発を通ずる内発的發展を図ることによって、各地方自治体自ら地域不均等発展を是正していくことができる。したがって、中央集権の打破と地域不均等発展の是正は同時に達成されるのである。これが本稿の提唱するローカル・ミニマム論の基本原則およびその作用の一部なのである。

(2) 日本地方財政調整制度の成立根拠

——地域不均等発展を背景とする中央集権の強化への新方向——

以上で、地方財政調整制度は、地域不均等発展を背景として中央集権による地方財政統制の手段として成立したと述べた。ここでは、実際に日本における地方財政調整制度の成立過程を検討することによって、これをより明らかにする。

日本における地方財政調整制度は、昭和初期に地域不均等発展による農村財政の窮乏を救済するための農村救済策として登場した。これは、当時におけるこの制度の代表的主張者の見解によく示されている。例えば、官界の代表的主張者として昭和6年この制度を初めて提唱した当時内務省事務官の永安百治氏

は、地域不均等発展による農村負担過重を救済するために、当時の両税委譲という地方分権的な方法に反対し、補助金の形式としての中央集権的な地方財政調整制度の導入を主張した。また当時同じく内務省事務官であった三好重夫氏も、資本主義の発達によって地方団体間に著しい不均衡が生じていると指摘し、その解決策の一つとして地方財政調整制度を提唱した。そして学界の代表的主張者として、当時京都大学教授であった汐見三郎氏は、地域不均等発展による富の大都市集中と地域間財政力の格差を指摘し、その解決策の一つとして地方財政調整制度を主張した。また当時大阪商科大学経済研究所教授であった藤谷謙二氏も、地域不均等発展と税額の中央集中によって、地方団体は一般的に財政窮乏しているが、その財政窮乏の程度において相対的に格差が生じていると指摘し、解決策の一つとして地方財政調整制度を主張した。

以上のように、当時の代表的主張者は、地域不均等発展による地方特に農村の負担過重を救うためにこの制度の導入を提起したところまでは同じであったが、この地方財政調整制度の地方財政における機能すなわち地方財政調整制度の捉え方には著しく相違があった。つまり、永安百治氏は当時の地方財政を救済するためには地方財政調整制度が唯一の方法であるという「交付金単一論」を主張し、この交付金制度によって、中央集権を一層強化するという中央集権的な地方財政調整制度を主張したのに対して、他の3人は独立税源主義に立脚して、税源委譲あるいは国費地方負担区分の是正などと併用して地方財政調整制度を実施すべきであるという「交付金併用論」を主張し、この交付金によって地方財政の自主性の強化および地方財政の確立を通じて地方自治を発展させていくという意味での地方財政調整制度の主張であって、大きく対立する形で地方財政調整制度の導入を主張していたのである⁶⁾。

6) 拙稿、「地方財政調整制度の成立過程における論者の見解とその帰結——地方財政調整制度の中央集権的性格に関する一考察——(1)(2)」都市問題, 84巻1号 1993年1月, 84巻3号 1993年3月。そして、当時の交付金制度の代表的主張者間における論争については、拙稿「地方財政調整制度をめぐる代表的論者間の論争とその現代的意義——民主主義地方財政調整制度の確立への一つの試みによせて——」経済論叢, 1992年4・5・6月。

一方、以上の官界および学界からこの制度の導入の主張の影響を受け、昭和9年1月第65議会において、地方財政調整制度に関する法案が初めて議会上程された。この第65議会に提出された衆議院3派の地方財政制度の法案も、地域不均等発展を背景とした農村財政の窮乏を救済するためであったことは上記の代表的主張者と同じであった。しかしその内容においても、各政党は永安百治氏の中央集権的な地方財政調整制度と見解を受け入れた。要するに、国民同盟・政友会・民政党も交付金制度の目的および使途を農村の負担過重の軽減に限定し、さらに地方財政の監督を徹底的に規定していたのである。

このように、3党によって議会に現れた交付金制度の特徴は、地域不均等発展を背景にして生じた農村の負担過重を軽減するという目的下に、交付金制度を中央集権的な紐付きの補助金として取り上げ、使途指定とともに地方財政監督の徹底を要求した。この見解が成立するまでに一貫して貫かれ、結局は中央集権的な地方財政調整制度が成立したものである。

ところで、この中央集権的な地方財政調整制度が成立する裏で地方分権論は徐々に衰退・挫折していった。つまり、昭和9年第65議会において、従来まで地方分権的な両税委譲案を主張した政友会が、中央集権的な交付金制度を主張した。これを契機にして地方財政における地方分権論は衰退し、中央集権的な地方財政調整制度が地方財政救済の中心課題となったのである。さらに昭和10年第67議会においては、地方分権的な両税委譲の支持者であった高橋蔵相がこれを放棄することによって中央集権的な地方財政調整制度の成立に拍車を加えることになったのである。こうした面では、日本における地方財政調整制度の成立は、地方財政における地方分権論の挫折と中央集権の勝利の表れであったとも言えよう⁷⁾。

要するに日本における最初の地方財政調整制度であった「臨時町村財政補給金」の成立は、地域不均等発展を背景にして農村における地方税負担の軽減と

7) 拙稿、「地方分権論の挫折と中央集権的地方財政調整制度の成立過程——議会における地方財政制度の実施をめぐる論議を中心に——」財政学研究、1993年7月掲載予定。

いう建前のもとで、実際には中央集権の強化による地方財政統制の手段として成立されたのである。

2. ナショナル・ミニマム論と地方財政調整制度——その中央集権的な属性——

(1) ナショナル・ミニマム論と中央集権

以上のように、地方財調整制度は地域不均等発展を背景にした地方財政統制手段として成立した。これが地方財政調整制度の成立の根拠である。これに加えて、資本主義がさらに発展すると地方財政調整制度の根拠として新たにナショナル・ミニマムの保障という側面からも位置づけられてきた。

A. H. ハンセンは、交付金制度の根拠として、(1) 各地域の経済的生産力と州や地方団体の財政力の不一致、(2) 近代的社会行政の増大、(3) 地方団体の諸行政のナショナルな性格の濃化とナショナル・ミニマムの維持という3つをあげた⁸⁾。それから、ナショナル・ミニマムの保障の手段としても地方財政調整制度がうけいれられるようになった。

ところで、このナショナル・ミニマムとは、国民がどの地域に居住しようとも公的に保障されるべきサービスの水準⁹⁾、つまり国家的必要最低行政水準なのである。これは、19世紀末にイギリスのウェップ夫妻により提唱された考え方であったが、1942年11月イギリスのベヴァリッジ報告 (Beveridge report) の中で、社会保障計画の基本原則の一つとして、全国民に最低生活 (national minimum) を保障しようという画期的な社会保障計画を提言することによって、このナショナル・ミニマムという言葉は有名となった。

このナショナル・ミニマム論は現代における地方分権を妨げる最大の一つの要因となっている。日本を含めた先進諸国は、第2次世界大戦後に福祉国家建設に注力してきたが、その理論的基盤となったのがナショナル・ミニマムの思

8) 藤田武夫「地方財政調整交付金論序説——ハンセン所説の批判を通じて——」立教経済学研究 12巻4号、1959年、4-5ページ。原書は、A.H.Hansen & Perloff「State and Local Finance in the National Economy」1945年、141ページ。

9) 池上惇「財政学——現代財政システムの総合的解明——」岩波書店、1990年、117ページ。

想であった。福祉国家の基礎的な機能である所得再分配をおこなおうとすれば、原則として財政構造は中央集権型たらざるをえないのである¹⁰⁾。つまり、ナショナル・ミニマムの実現を目的とした福祉国家建設のためには、行財政をさらに中央集権的に強めなければならない。それによって、国家統制下の全国一律的・画一的な行政を実施することができるのである。その結果、地方自治体は、国の決めたナショナル・ミニマムという全国一律の基準によって与えられた業務を代行する国の代行機関となってしまった。さらに地域特性やその住民の個性・創意の発揮という人間発達の機会が不当に抑制されてきたのである。

このように、国による福祉国家の建設という実状は、地方自治体が国の定めた福祉目標の実施機関にすぎず、しかも地方支出と地方税収とのギャップを埋めるために、国からの財政トランスファーに多くを依存しなくならなくなったことを意味している。また、行政の画一化によって、需要する側（住民）の自由が厳しく制限されると、住民ニーズに合わない行政による厚生ロスが生じるだけでなく、供給する側（行政）で自己改革する意欲が失われ、サービスの質や行政効率が低下しがちである¹¹⁾。

以上のように、ナショナル・ミニマムの思想それ自体が行財政の中央集権を必然的に前提としており、さらにそれに伴う全国画一的行政によって、各地方の資源やニーズを活かした真に地域住民の創意による地域づくりは抹殺されるということも必然的に前提されているのである。このナショナル・ミニマム論は、地方財政における中央集権および地方財政統制の面で、前述の地域不均等発展の問題とまったく同じメカニズムをもっていると言えよう。これがナショナル・ミニマム論の中央集権的な属性なのである。

その上、国家による全国画一的な行政というのは、国家政策の優先原則に立っており全般的にその行政水準はできるだけ低い水準にとどまることになるのである。つまり、ゴミ処理、保育所、学校、下水道などの住民生活に密着して

10) 林健久「福祉国家の財政学」有斐閣、1992年、76ページ。

11) 斎藤慎外2人共著「地方財政論」新世社、1991年、163ページ、176ページ参照。

いる行政については、ナショナル・ミニマムが小さく見積られており、住民生活の質はつねに最低限から脱出することができなくなっている。

要するに、最もナショナルな性格の強い社会保障、教育、保健衛生・住宅などの近代的な社会行政においても、「ナショナル」という言葉は、「ローカル」に対して全国的という意味はもっているが、それは決して国民大衆全体の要求にもっぱら従うというような意味をもつものではない。したがって、そこに要請される行政水準のナショナル・ミニマムの内容もまた主として独占資本からみて社会不安に対応して労働力を把握しつつ、その合理的利用を図るために最低限に必要なもの、或は生産技術の進歩や企業経営の複雑化に応じて、一般の労働力に必要とされるかぎりでの知識をあたえるという意味でのナショナル・ミニマムであって、決して国民大衆が自らの生活上必要とする社会保障や教育のミニマムということではないのである¹²⁾。

以上で明らかになったように、ナショナル・ミニマムの思想は、行財政において中央集権の強化を必然化させる。交付金制度と補助金制度をその手段として利用して地方財政を統制しながら、国家政策優先の全国画一的な行政を実施させることによって、地方自治体は不当に単純化・画一化されるとともにその住民の個性・創意という人間発達の機会が不当に抑制されてきた。要するに、各地方自治体の住民生活における画一的な「低水準・高統制」の社会システムをもたらしたのである。第二次世界大戦後、先進諸国に比べて遅れていた社会資本などの整備目標をナショナル・ミニマムとして規定し、事業の優先順位を決め、それを現実の行政に反映したことは意義があったとしても、今やナショナル・ミニマム思想による中央集権的な地域づくりあるいは政策決定が時代遅れのものとなったことは明かであり、住民生活における「低水準・高統制」にほかならないことを認識しなければならない。

したがって、このナショナル・ミニマムの思想を排除しなければならない。それは中央集権の打破にほかならない。そのためには、地方分権的な行財政制

12) 藤田武夫、前掲稿、19-20ページ参照。

度を確立して、住民生活の水準および事業の優先順位を各地方自治体のその住民の必要と創意に基づいて、その質を向上していくことができる社会システムに転換しなければならない。これがすなわちローカル・ミニマム論である。

(2) ナショナル・ミニマムと地方財政調整制度

前述したように、A. H. ハンセンによって、地域不均等発展の問題に加えてナショナル・ミニマムの保障というのが地方財政調整制度の根拠とされることになった。

ハンセンは、ある程度貧しい地方に対し、必要に応じて変動する最低水準の行政を維持しうるような交付金を交付することは、全体としての国民の利益の上から必要である¹³⁾と述べ、ナショナル・ミニマムの保障の手段として地方財政調整制度を高く評価している。しかし前述で明らかになったように、ナショナル・ミニマム論それ自体が行財政における中央集権を必然化させているから、その保障手段としての地方財政調整制度は当然地方財政の統制の強化の方向に働くのである。つまり、ナショナル・ミニマム論は中央集権的な地方財政調整制度を必然化させるのである。

実際、現行の地方交付税はナショナル・ミニマムを基準として算出されているが、その際のナショナル・ミニマムは地方自治体や住民の必要から決められるのではなく、国の財政的都合によって一方的におしつけられ、これに従わされる形となっている。さらに「国家により、政治的矛盾が激化しない範囲で最小限にしかとりいれられない傾向があって、」¹⁴⁾結局、住民生活における画一的な「低水準・高統制」のシステムが定着させられてきた。

以上の分析を総合して、ここで地方財政調整制度の成立根拠をより明らかにしよう。地方財政調整制度の成立根拠は、確かに地域不均等発展を背景にした中央集権の一形態である歳入の中央集権によって、歳出を地方自治体に分散する過程の中で、地方財政を統制する手段ということである。そしてナショナル

13) 同上、10ページ。

14) 吉岡健次「現代地方財政の展開」税務経理協会、昭和63年、125ページ。

・ミニマムの保障の手段としての地方財政調整制度の根拠は、この制度の成立根拠というよりも、この制度の強化・再編成の過程で地域不均等発展の問題に加えて新たに位置づけられた、現代における地方財政調整制度の存立の一つの背景となっていると言えよう。さらに、地域不均等発展とナショナル・ミニマムを含めた現代における地方財政調整制度の存立の根拠も結局は上記と同じである。なぜなら、地域不均等発展の問題とナショナル・ミニマム論は同じく行財政の中央集権にほかならないからである。要するに、地方財政調整制度の存立の根拠が、地域不均等発展による地域財政力の格差の是正という名目であれ、ナショナル・ミニマムの保障という名目であれ、それは地方財政調整制度が掲げている名目的な目的にすぎず、実際にこの両者が地方財政に機能しているのは中央集権による地方財政統制にほかならない。したがって、この両者を含んだとしても、地方財政調整制度は、池上惇教授が主張しているように、結局は歳入の中央集権化と歳出の地方分散化の過程で地方財政を統制する手段として成立し、存立しているということになるのである。

以上のように、ナショナル・ミニマム論は中央集権的な垂直的財政調整制度を必然化させる。したがって、地方分権的な水平的財政調整制度を必然化させるローカル・ミニマム論を確立し、このローカル・ミニマムの保障の手段として地方財政調整制度を機能させるというシステムへの転換を求めなければならない。

3. ナショナル・ミニマムとナショナル・マキシマム ——その地方財政統制の最大化のメカニズム——

(1) 地方交付税と補助金との曖昧さ

——ナショナル・ミニマムの保障の兩大支柱——

以上のナショナル・ミニマムの思想は、今日において地方財政統制の最大化のメカニズムとして機能している。以下では、このナショナル・ミニマムがいかにしてナショナル・マキシマムとなって、地方財政統制を最大化しているの

かを明らかにする。ここでは、まずその前提として、現行の地方交付税の変遷過程と、そしてナショナル・ミニマムの保障の手段とされている地方交付金と補助金との区別が曖昧になっていることを明確にしておこう。

日本における地方財政調整制度は、中央集権を強め地方財政統制を強化する手段として1936年「臨時町村財政補給金」の成立に始まることは前述したとおりである。それが1940年戦時下¹⁵⁾の中央集権をより強化するために、「地方分与税」に改正されることによってこの制度は恒久化された。

ところが戦後1950年に民主主義的な改革の一環としてシャープ勧告に基づいて「平衡交付金」が創設された。この平衡交付金制度は、補助金の削減¹⁶⁾や地方財政委員会の作用などによって、国の統制をできるだけ排除して民主主義的な地方財政調整制度が確立したかに見えた。しかしこの制度はわずか4年で幕を閉じ、1954年現行の中央集権的な「地方交付税」に改悪された。この意味を端的に言えば、平衡交付金の下では中央集権の強化ができず、地方交付税の下では中央集権の強化ができるということであった。

ところが、平衡交付金から地方交付税へ改悪する過程において、地方分権的な行財政制度の確立への機会があった。それはシャープ勧告をより具体化しようとした神戸勧告であった。結局はこの神戸勧告が無視され、中央集権的な行財政制度の強化を答申した政令諮問委員会の答申が採択させることによって、中央集権的な地方交付税が成立したのである¹⁷⁾。

このような目的下に成立した地方交付税が地方財政統制の手段となることは当然のことであるが、さらにこの地方交付税は、より中央集権的な地方財政統制の手段として機能させるために、国によって徐々に変質され、今日においては実に補助金と同様の財源になってしまったのである。

地方交付税の補助金化への変質の第1歩は、1969年から投資的経費の財政需

15) 拙稿「地方財政統制手段としての地方交付税——交付税によるナショナル・マクシマム統制について(1)」経済論叢147巻1・2・3号、1991年、22ページ。表1参照されたい。

16) 拙稿、同上、29ページ。表2-1参照されたい。

17) 拙稿、同上、36ページ。図1参照されたい。

要で「事業費補正」を導入してから国の計画、施策の実施に対して地方交付税をそのための財政保障に傾斜させることによって地方交付税の特定財源化、補助金化が進んだということである。この事業費補正方式は、国家の施策をもっと容易に地方に実施するために導入されたのである。

第2は、財源対策債がはじめて発行された1975年からは、地方交付税の一部が地方債で賄われたということである。つまり、本来地方交付税で措置すべき財源不足額を地方債や交付税特別会計借入金という借金に依存している。したがって、一般財源であるはずの地方交付税が地方債で補充されることによって、その分だけの金額は特定財源となって中央統制を受けるという現実である。

第3は、さらに1985年からは、補助金カットによる地方負担増を補充するために地方交付税が利用され、一般財源としての意味がもっと喪失したということである。要するに、上記の2つの地方交付税の特定財源化の傾向の上で、今度は、一般財源である地方交付税が、直接に補助金化に転化する形態であった。

以上のように、今日における地方交付税は、地域不均等発展による地方財政力の格差の是正やナショナル・ミニマムを保障するという名目下で行われているが、地方財政統制の面では補助金とほぼ同じ性格で機能しているのである。したがって、補助金と地方交付金との曖昧さは強まっている実情である。

一方、補助金の場合はどうなのか、補助金と地方交付税を比較することによって、補助金と地方交付税との曖昧さをより明らかにする。

第1に、上記のとおり、本来ならその性質を異にするはずの地方交付税が補助金化したということが挙げられる。つまり、地方交付税が補助金と最も異なる点は、その使途が特定されないという点にあるが、しかし今日の地方交付税

18) 佐藤進、高橋誠編「地方財政読本」東洋経済新報社、昭和62年、163ページ。原書は、N. P. Hepworth「The Finance of Local Government」1972年、7th, 1984年、chap.III.

19) 補助金の第1の根拠は、生産や生活の社会化によって、ナショナル・ミニマムが必要となってきたのにたいして、地域経済の不均等発展の結果、地方財政がアンバランスなために中央政府が財源の普及をせざるをえないということであった。……政府が公共投資・サービスを全国で画一的におこなうために補助金が必要となったのである。宮本憲一「補助金の政治経済学」朝日新聞社、1990年、12ページ。

は補助金のような特定財源として誘導されているのである。

第2に、現代における補助金の存立の根拠として、ナショナル・ミニマムの維持というのが一般に挙げられている。例えば、N. P. ヘップワースは補助金の根拠として、(1) 地方税源の欠陥、(2) 地方団体の財政力の不足、(3) ナショナル・ミニマムの維持の必要といった3つを挙げている¹⁸⁾。また宮本憲一教授も、ナショナル・ミニマムの維持を補助金の第1の根拠として挙げている¹⁹⁾。ということは、地方交付税と補助金はその存立の根拠が同じであるということの意味している。つまり、補助金と地方交付税は、今日においてナショナル・ミニマムの維持のための兩大支柱となっている。

第3に、このように補助金と地方交付税の根拠が同様であって、さらにその機能も同様であるということである。要するに、地方交付税の場合、地方行政の画一化を進めるとともに地域開発の手段として利用されることによって、地域不均等発展を拡大していると述べたが、補助金の場合も、島恭彦教授が「国庫補助金は地方行政の国民的最低基準を維持するために支出されるものであり、地方行政の均衡化と画一化を進める。しかしこの行政の均衡化は地域的経済力や財政力がたえず不均等化する中で進行しているのであるから、また新たな不均等を生み出す原因になる。」²⁰⁾と指摘したように、両者は地方財政において同じ作用をはたしている。つまり、両者とも地方行政の画一化および地域不均等発展の拡大、そして中央集権化を進め、その中央集権の強化による地方財政統制の手段として機能しているのである。

第4に、補助金は、法律補助と予算補助とに大別されるが、国の予算措置として裁量権によって補助される予算補助は補助金全体の約10%にすぎず、特定の法律に基づいて補助される法律補助が約90%を占めている。さらに、この法律補助の場合においても、義務教育職員の給与のような一般行政にかかるものが60%もあって、これは完全に地方自治が実施されてもどうせ地方自治体が支払わなければならない金額であることを考えるならば、補助金のその金額もす

20) 島恭彦、前掲書、288ページ。

べてが統制金額であるとはいいがたいのである。だからこそ、地方交付税と補助金との区別の曖昧さがもっと強くなるのである。

以上のように、現在では地方交付税と補助金の性格の区別は曖昧であり、両者は等しくナショナル・ミニマムを保障するという名目下に、地方財政統制の面での等しく強力な手段となっており、地方財政統制を最大化（ナショナル・マクシマム統制）する手段として今日に作用しているのである。これを以下で見てみよう。

(2) ナショナル・ミニマムとナショナル・マクシマム

さて、地方交付税と補助金の性格の区別は曖昧になってきたとはいえ、金の流れの点では両者に大きな違いがある。つまり、補助金は都市に流れており、地方交付税は農村に流れている。一般にはこれを地方交付税の財源保障あるいは財政調整の機能であると高く評価している。もちろん民主主義的な地方財政調整制度下に、まさに一般財源としての地方交付税であれば高く評価すべきであるが、しかしながら現行の地方交付税である限りは、決して高く評価すべきではない。

なぜなら、地域不均等発展やナショナル・ミニマムを背景にして、中央集権的財政構造を前もって国家がつくったため、歳入の中央集権化につれて特に農村地方の税収が少ないことは当然のことであろう。それを理由にして地方交付税を交付することによって財源を保障しながら地方自治体、地方財政を統制しようとしているのだから、財源が保障されるのは極めて当り前のことである。したがって、この当然のことを高く評価すべきではない。問題は、この当然のことから、むしろ地方自治体がより強力に統制されているという現実を看過してはならない。

要するに、補助金を都市に傾斜させることによってまず都市財政を管理・統制し、そしてほぼ同様の金額、同様の性質の地方交付税を農村に傾斜させ、農村財政まではっきり統制することによって、中央政府は全国のどの地方自治体においてもほぼ均等に地方財政を統制することができるという意味で地方財政

統制を最大化している²¹⁾。つまり、補助金が都市向けの財政統制の手段であるといえ、現行の地方交付税は、特に農村地方への政権党の政権維持のための集票手段や地方自治体への官僚統制の手段となっていると言えよう。

以上のように、国は補助金と地方交付税を合わせ、都市と農村を問わず地方財政を全国的に統制を均等化することによって、国家においては、これが地方財政統制を最大化するというナショナル・マクシмум財政統制を実現しているのである。補助金や地方交付税を通じてナショナル・ミニмумを保障するというシステムは、要するにナショナル・マクシмум（地方財政統制の最大化）を達成するシステムとなっている。これがナショナル・ミニмумによるナショナル・マクシмум統制であり、ナショナル・ミニмумによる住民生活における画一的な「低水準・高統制」の現象なのである。

こうしたナショナル・ミニмумの保障の手段としての補助金と地方交付税にその財源を依存している大部分の地方自治体は財政危機に陥って²²⁾、国の決めた画一的な事業しかできず、地域住民の創意性の発揮による独自の地域づくりや人間潜在能力の開発の機会が抹殺されているのである。

したがって、補助金の廃止はもちろんナショナル・ミニмумの思想も現行の垂直的な財政調整制度である地方交付税も排除しなければならない。そのためには、補助金および垂直的財政調整制度を廃止したうえ、水平的財政調整制度のみを可能にさせるローカル・ミニмум論を確立していくほかはないのである。そうすればナショナル・マクシмум統制はありえず、さらに住民生活における画一的な「低水準・高統制」のシステムもなくなるのである。

III シビル・ミニмум論の意義とその限界

1. シビル・ミニмум論と革新自治体

21) 拙稿「地方財政統制手段としての地方交付税—交付税によるナショナル・マクシмум統制について(2)」経済論叢4・5・6号、1991年、77-78ページ。表5および図2参照されたい。

22) 地方財政の危機の本質については、拙稿「地方財政危機の原因としての地域不均等発展(2)」経済論叢146巻3・4号、1990年、1282-114ページを参照されたい。

(1) シビル・ミニマム論の現代的意義

このような性格を持つナショナル・ミニマムの思想に対する反発の一つの試みとして、日本では未熟でありながらも登場したのが以下のシビル・ミニマム論であった。シビル・ミニマムという言葉は、1960年代の前半に、ナショナル・ミニマムをもじって松下圭一教授が造語し提唱した。

提唱者の松下圭一教授は、シビル・ミニマムというのは、現代における「都市生活規準」と規定し、二重の意味で位置づけた。第一は、工業社会ないし都市における市民の現代的な「生活権」としての社会保障・社会資本・社会保健を市民の権利とし、一定の基準を保障すべきであるという意味であり、第二は、自治体の「政策公準」という性格であって、これを各地方自治体が自ら設定するという意味である²³⁾。

このシビル・ミニマムはナショナル・ミニマムの反省から出発している。松下圭一教授は、「ナショナル・ミニマムがともすれば低い、それもバラバラの法律規準にとどまりがちな現状にたいして自治体が、それぞれ自治体の特殊性を反映しながら、独自に都市生活システムの公準としてシビル・ミニマムを設定し、自治体におけるそれぞれ独自のシビル・ミニマムの実現が、自治体相互に波及効果をもたらすとともに、その結果として住民生活システムの公準としてのナショナル・ミニマムを国民自体が自主的に押し上げていくという政治効果がそこで追求されているのである」²⁴⁾と述べた。

このように、ナショナル・ミニマムが社会保障を中心とするのに対して、シビル・ミニマムは社会保障・社会資本・社会保健の3領域においても最低基準を設定する必要があるということと、またナショナル・ミニマムが国による画一的な低水準の政策課題を表しているのに対して、シビル・ミニマムは都市自治体の市民によるより高い水準の政策基準の自主設定を意味している。要するに、画一的な低水準のナショナル・ミニマムと都市市民のより高い行政水準へ

23) 松下圭一「シビル・ミニマムの思想」東京大学出版会、1984年、273ページ。

24) 同上、275ページ。

の要求との対立・矛盾の中で、シビル・ミニマム論は登場したと言えよう。

ところで、シビル・マクシマムではなく、なぜシビル・ミニマムでなければならないのか²⁵⁾について、松下圭一教授は次のように明確にしている。つまり「シビル・ミニマムの保障はマルクスの用語でいえば「必要の王国」の保障である。したがってシビル・ミニマムをこえる生活欲求さらに生活理想・文化価値についてはルールが確保されるかぎり「自由の王国」にゆだねられるべきであって、シビル・マクシマムは不必要なのである。ミニマムの設定はいわゆる画一化を意味するのではなく多元化の必要前提として理解されなければならない。」²⁶⁾と述べ、市民の自由を阻害する「必要の王国」をミニマムにし、市民の自由および創造性を発揮させる「自由の王国」の保障を重要視し、地方自治体および市民の創造性を強調したミニマム論を展開したことは注目に値する。

こういう意味で、マクシマムがミニマムであって²⁷⁾、このシビル・ミニマムの充足によってナショナル・ミニマムを設定した基準の上昇を図っていくということである。

以上のように、シビル・ミニマム論は、住民のたえざる欲望水準の上昇を行政に反映させるという意味でのミニマムであり、この点が、シビル・ミニマム論のきわだった進歩性である²⁸⁾。要するに、シビル・ミニマム論は、国による画一的な低水準の行政に反発して、特に都市市民のより高い水準の要求を、地域の実情に基づいて、都市自治体が主体となってそのミニマムを設定しその水準を向上していくということを提起した点では、今日においてもその意義は決して少なくない。そして、より重要な意味は、この思想が革新自治体によって実際に行政に反映されたということである。

25) シビル・ミニマムではなくシビル・マクシマムにすべきであるという指摘もあった。例えば、当時電力中央研究所主査研究員であった天野博正氏は、「シビル・ミニマムを生活権と規定しようとするならば、権利としてのシビル・ミニマムを指向すべきではなく、逆に、シビル・マクシマムを指向するのが、当然ではなからうか。」と。天野博正「シビル・ミニマムからシビル・マクシマムへ」都市問題65巻、1974年、43-44ページ。

26) 松下圭一、前掲書、296ページ。

27) 松下圭一「都市政策を考える」岩波新書、1971年、117ページ。

28) 池上惇・山下健次・林堅太郎「地方自治とシビル・ミニマム」法律文化社、1978年、32ページ。

(2) シビル・ミニマム論の革新自治体への貢献

その代表的な例は、1968年美濃部革新都知事の下で策定された「東京都中期計画」（いわゆるシビル・ミニマム計画）であった。東京都中期計画は、国などの上位計画と関係なく自主的な自治体計画として、大都市における生活需要をシビル・ミニマムとして具体的に示し、その目標達成への事業計画を提示したものであり、その後の各都市の総合計画の策定に大きな影響をあたえた²⁹⁾。この東京都中期計画が、ナショナル・ミニマムとは別にシビル・ミニマムを設定する理由として、地方交付税や国庫補助金の制度によって保障されているナショナル・ミニマムがあまりに低水準であることをその理由にした³⁰⁾。

さらに、1970年10月には全国革新市長会が「革新都市づくり綱領」を発表し、シビル・ミニマム策定のための具体的な方向を提示した。つまり、国の画一的な低水準のナショナル・ミニマムの基準を超えて、革新自治体が自主的な水準を決定することによって国の政策の転換を図っていくというものであった。要するに、東京都中期計画も革新都市づくり綱領も、結局はナショナル・ミニマムの画一的な「低水準・高統制」を排除しようとしたものであったと言えよう。

このようにシビル・ミニマムの思想に立脚した革新自治体は、実際にある程度は住民の要求に応じて、従来の経済成長優先の官僚的中央集権行政に対抗して、次の4点において成果をあげたのである。

第1は、環境問題についてである。自治体の公害防止条例などの先駆的施策が、70年の公害対策基本法の前面改正によって環境政策を経済との調和の枠内におさめる規定を削除させるなど、国政レベルでの環境保全優先策の推進に大きな影響を及ぼしたのである。第2は、福祉についてである。保育所や老人医療費無料化などにみられるように、それまでの中央政府による救貧行政的な福祉から、全住民を対象とした市民福祉への転換の大きな契機となった。第3は、住民参加についてである。草の根保守主義といわれる有力者の間での根回し行

29) 藤田武夫「現代日本地方財政史（上巻）」日本評論社、1976年、51ページ。

30) 池上惇・山下健次・林堅太郎、前掲書、225ページ。

政から、草の民主主義への転換の大きな一歩となり、もはやどの自治体であれ、住民参加を否定できない状況をつくりだした。また、職員参加など行政機構内部の民主化にも大きく貢献した。第4は、自治体の課税自主権の行使についてである。自治省の執拗な反対を押し切って、東京都は74—75年にかけて、法人2税の不均一超過課税を実施するという大きな成果をあげた。これは日本初めて自治体が課税自主権を行使して大法人に増税を行ったものであった³¹⁾。

しかし、シビル・ミニマム論に立脚した革新自治体は、多少の成果を挙げることにとどまり、行財政における根本的な改革はできず、中央集権の強化によって1970年代末革新自治体は挫折し、それに伴いシビル・ミニマム論もその影を潜めていたのである。その理由を端的に言えば、シビル・ミニマム論は、ナショナル・ミニマム論の画一的低水準という面は優れて指摘していても、そのナショナル・ミニマム論の中央集権という属性に対しては具体的な打破策を含めていなかったからであって、したがってシビル・ミニマム論は中央集権的なナショナル・ミニマム論によってむしろ打破されてしまったと言えよう。

2. シビル・ミニマム論の限界

このシビル・ミニマム論の決定的な欠点あるいは限界については、次の3点を指摘することができる。

まず第1は、シビル・ミニマム論は、ナショナル・ミニマム論の画一的な低水準に対しては強く反発していた。しかし、ナショナル・ミニマム論の実際的な作用である中央集権の問題の打破に対しては根本的な対策が欠けていたのである。この欠点こそ、シビル・ミニマム論が定着・発展できない限界であったと言えよう。つまり、当時の都市問題の激化あるいは都市市民の低い行政水準というのは、管財癒着の官僚的中央集権に大きな原因があったのだから、結局は行財政権限の地方委譲を通じて中央集権を打破することが先決問題であったにもかかわらず、これに対しての根本対策がなかったということである。

31) 池上惇・重森暁・植田和弘「地方財政論」1990年、20ページ。

これについては山下健次教授が、「シビル・ミニマム論は、生活侵害発生システムを問題しないで、あるべき政策公準をたて、自治体によるその達成率を問題にするのでは、結局、侵害発生システムを温存し免責し、その後始末を自治体に押しつけることになる。」³²⁾と批判したように、生活侵害を認めた上でのシビル・ミニマムであったから、その生活侵害発生の原因である中央集権の打破はできないのであった。

さらに池上惇教授も、シビル・ミニマム論は、国家権力による住民の地域的支配の単位が、住民のくらしの組織に転化され発展されてゆく歴史的な経過と展望がないと批判し、都市政策の全準としてシビル・ミニマムの実行によって地域住民への高い行政水準を実現しつつ、全国的レベルの行政基準へと発展していくためには、自治体の公的所有と直接的規制を拡大して大企業の営業の自由を規制するものとならざるをえないが、大企業や官僚機構の統制は、一地方や一地方団体の手でなしうるものではない。したがって全国的規模における大企業と官僚機構の民主主義的規制の課題を、地方自治拡充の課題と並行して進めなければならない³³⁾と指摘したのである。

以上のように、シビル・ミニマム論は中央集権の打破の対策がなかっただけでなく、この中央集権の打破は、シビル・ミニマム論が重要視している大都市の手のみではできない。したがって、ローカル・ミニマム論に立脚して、全地方自治体とその住民の手で、地方分権的な行財政制度の確立なくしては、シビル・ミニマムあるいは地域住民の創意による地域づくりは決してありえないのである。

第2は、シビル・ミニマム論は、地域不均等発展の問題とそれに伴う地方財政調整の問題をまったく考慮してない「大都市重視論」であったことも大きな欠点であり、シビル・ミニマム論の限界であったと言えよう。

つまり、大都市の場合には、財源の可能性があるのでシビル・ミニマムを適

32) 池上惇・山下健次・林堅太郎、前掲書、59ページ。

33) 同上、25ページ、34ページ参照。

用することができるが、財政力の貧しい地方都市や農村部では、シビル・ミニマムは行政目標としてなりにくい³⁴⁾。それに加えて、シビル・ミニマム論は、財政力の貧しい中小都市や農村地域の財政力をいかにして保障しながらシビル・ミニマムを達成させるかという地方財政調整の問題に対してはまったく考慮していなかったのである。

実際に、シビル・ミニマムが反映できたのは全地方自治体の全住民ではなく、大都市の革新自治体であって、しかもその革新自治体の最高期であっても総人口の約30%の住民しか反映することができなかったのである。これは、まさに「3割自治」にふさわしい「3割水準」にほかならなかったといっても言い過ぎではないであろう。

要するに、シビル・ミニマム論は財政力のある大都市地域の都市生活の基準であって、財政力の貧しい中小都市や農村地域を排除する「都市重視論」であった。したがって、財政力の貧しい地方自治体の財政力を民主主義的に保障する水平的財政調整制度を必然化させるローカル・ミニマム論を確立することによって、このローカル・ミニマムがどの地方自治体においても適用できるように保障しなければならない。

第3は、シビル・ミニマム論は、農村の都市化という「汎都市化」を前提にしているから、それぞれの地方自治体の固有機能あるいはそれぞれの地域の特性を無視したということも大きな欠点であったと言えよう。

つまり、松下圭一教授は、「汎都市化の時代である今日、都市対農村という対立は消失し、農村の生活様式が都市化するとともに、農村の部落は過疎化の過程で農業地域のなかの都市という農業都市へと集約再編されなければならないのであるから、シビル・ミニマムは農村自体においてもまた提起されるべきものであることを附記しておかねばならない。」³⁵⁾と述べ、農村においても、農村の都市化を前提したシビル・ミニマムの適用を求めている。

34) 宮本憲一「都市経済論」筑摩書房、1987年、61ページ。

35) 松下圭一「シビル・ミニマムの思想」277ページ。

しかしながら、財政力の貧しい中小都市や農村地域には実際にはシビル・ミニマムの適用ができない状態であり、しかもこれを適用できるような財源保障の前提もないままに農村の都市化を無批判的に前提した上でのシビル・ミニマム論は、理論的にも成り立たないのである。

さらに、松下圭一教授のより大きな間違いは農村の都市化を求めたという点にある。農村は農村なりに都市は都市なりにその地域の固有の価値あるいは機能をもっており、それぞれの地域はそれぞれの地域の特性をもっているから、都市の発展、農村の発展あるいは地域の発展というのは、それぞれの地域の固有価値を見出し、それを活かすことであると言えよう。したがって、農村の発展とは、決して必ずしも農村の都市化ではないのである。

以上のように、シビル・ミニマム論の欠点あるいは限界は、中央集権の打破による地方分権的な行財政制度の確立への具体的方向が提示されなかった点と、また地域不均等発展の問題とそれに伴う地方財政調整の問題をまったく考慮しなかったことによって全自治体の全住民を対象にしたのではなく一部の大都市政策に過ぎなかった点と、さらに農村の都市化を前提することによって農村と都市あるいは地域それぞれの固有の機能や特性を無視した点、この3点にあると言えよう。この中でも最も重要な原因は、いうまでもなく中央集権の打破ができなかったことである。中央集権を打破することのできないシビル・ミニマム論は、結局中央集権のナショナル・ミニマム論によってむしろ打破されてしまったのである。

したがって、ナショナル・ミニマムの思想もシビル・ミニマムの思想も果敢に捨てて、本稿の提唱する以下のローカル・ミニマム論への転換を求めなければならない。